

В работе дается краткий сравнительный анализ законопроектной деятельности, законодательного процесса и лоббизма на примере Российской Федерации, стран СНГ, а также Великобритании, Германии, Польши и Франции. Работа носит обзорный характер и полезна студентам при подготовке к экзаменам по конституционному (государственному) праву России и зарубежных стран, материалы работы также могут использоваться преподавателями юридических факультетов университетов при подготовке лекций и семинарских занятий со студентами по курсам "конституционное право России", "конституционное право зарубежных стран".



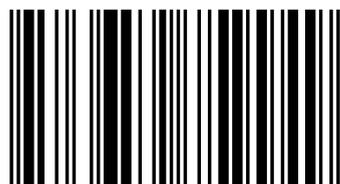
Алексей Кошель



Кошель Алексей Сергеевич. Окончил юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. К.полит.н. Заместитель декана, руководитель отделения повышения квалификации факультета педагогического образования МГУ имени М.В.Ломоносова, помощник депутата Государственной Думы России. Сферы интересов: конституционное право, международные отношения.

Регулирование законодательного процесса в России и за рубежом

Пути реформирования законодательного
процесса в России



978-3-659-75994-9

 **LAMBERT**
Academic Publishing

Алексей Кошель

**Регулирование законодательного процесса в России и за
рубежом**

Алексей Кошель

Регулирование законодательного процесса в России и за рубежом

**Пути реформирования законодательного
процесса в России**

LAP LAMBERT Academic Publishing

Impressum / Выходные данные

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Библиографическая информация, изданная Немецкой Национальной Библиотекой. Немецкая Национальная Библиотека включает данную публикацию в Немецкий Книжный Каталог; с подробными библиографическими данными можно ознакомиться в Интернете по адресу <http://dnb.d-nb.de>.

Любые названия марок и брендов, упомянутые в этой книге, принадлежат торговой марке, бренду или запатентованы и являются брендами соответствующих правообладателей. Использование названий брендов, названий товаров, торговых марок, описаний товаров, общих имён, и т.д. даже без точного упоминания в этой работе не является основанием того, что данные названия можно считать незарегистрированными под каким-либо брендом и не защищены законом о брендах и их можно использовать всем без ограничений.

Coverbild / Изображение на обложке предоставлено: www.ingimage.com

Verlag / Издатель:

LAP LAMBERT Academic Publishing

ist ein Imprint der / является торговой маркой

OmniScriptum GmbH & Co. KG

Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Deutschland / Германия

Email / электронная почта: info@lap-publishing.com

Herstellung: siehe letzte Seite /

Напечатано: см. последнюю страницу

ISBN: 978-3-659-75994-9

Copyright / АВТОРСКОЕ ПРАВО © 2015 OmniScriptum GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Все права защищены. Saarbrücken 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Глава I. Нормативно-правовая основа законопроектной работы.....	7
1. Планирование законопроектной деятельности.....	7
2. Разработка законопроекта.....	9
3. Деятельность специализированных органов по разработке законопроектов.....	11
4. Предварительные (первичные) согласительные процедуры.....	13
Глава II. Регулирование законодательного процесса.....	16
1. Субъекты права законодательной инициативы.....	16
2. Регулирование порядка рассмотрения законопроекта в Парламенте (палатах Парламента).....	20
3. Принятие закона.....	26
4. Санкционирование и промульгация закона.....	28
Глава III. Регулирование участия непарламентских органов власти и иных лиц в законотворческом процессе.....	33
1. Участие Главы государства и органов исполнительной власти в законотворческой деятельности.....	33
2. Участие судебных и контрольных органов власти в законотворческой деятельности.....	36
3. Лоббистская деятельность в законодательном процессе.....	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
Список источников.....	55

Р е ц е н з е н т ы :

кандидат юридических наук, доцент *А.М. Арбузкин*,
кандидат юридических наук, доцент *С.Н. Шевердяев*

Кошель А.С.

Опыт регулирования законодательного процесса в России и за рубежом. Пути реформирования отечественного законодательного процесса. – Саарбрюккен: Издательство LAP, 2015.

В монографии рассматриваются вопросы теории законодательного процесса, опыт регулирования законодательного процесса в России, зарубежных странах СНГ, Великобритании, Франции, Германии и Польше. Предлагаются пути реформирования законодательного процесса в России.

Ключевые слова: конституционное право, законодательный процесс, парламентаризм.

ВВЕДЕНИЕ

Изучение передового опыта развитых демократических европейских государств с глубокой конституционной историей (Польша, Соединенное королевство, Федеративная Республика Германия и Франция), и новых демократий, построенных на постсоветском пространстве (зарубежные страны СНГ) дает нам возможность определить векторы развития модели законодательного процесса на современном этапе становления законодательной базы в Российской Федерации.

Регулирование законодательного процесса служит цели соблюдения демократических принципов в нормотворческой деятельности государства. В отечественной науке конституционного права, как и перед отечественным законодателем, не один год стоит проблема совершенствования механизмов регулирования законодательной деятельности. Ставится вопрос о совершенствовании законопроектной работы исполнительной власти¹, не единожды возникает вопрос о принятии единого акта, регламентирующего законодательный процесс на федеральном уровне², а также закона об источниках права³.

Закрепление законодательного процесса в различных нормативных правовых актах – это основа законности нормативно-правового закрепления государственно-значимых решений. Поэтому не первый год в России стоит

¹ См. подробнее: Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности / Г.А. Гаджимагомедов, Г.П. Ивлиев. – М.: Норма, 2008. – 224 с.; Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Юрист, 2006. – 140 с.

² В.Б. Исаков. Законодательный кодекс Российской Федерации (макет) // Подготовка и принятие законов в правовом государстве (материалы международного семинара, Москва, Государственная Дума, 28 – 29 апреля 1997 года) / Под ред. Г.Н. Селезнева, С.Н. Бабурина, В.Б. Исакова и др. – М.: Издание Государственной Думы, 1998. – с. 419- 517.

³ Е.А. Лукьянова. Закон о законах: быть или не быть. (Опыт России и СНГ) // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств. С-Пб., 2010. – с. 60-62; Федеральный закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (проект) // Закон: создание и толкование / Под. ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С.215-241 (цит. по: Ковалев О.И. Регламент Государственной Думы как нормативно-правовая основа деятельности парламента России. – М.: Издание Государственной Думы, 2006. – с. 7).

вопрос о принятии специального закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации»⁴ и вопрос о конституционно-правовой природе регламентов палат российского парламента, потому как эти акты, регулируя вопросы внутренней работы каждой из палат российского парламента, по сути дела в отношении законодательного процесса имеют статус подзаконного нормативного правового акта. В Конституционном Суде Российской Федерации, при рассмотрении вопроса о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации (порядок дачи согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации), косвенно был затронут и вопрос о регламенте Государственной Думы, в котором раскрываются некоторые вопросы о порядке рассмотрения вопроса о даче согласия Президенту на назначение Председателя Правительства. В особом мнении судьи Конституционного Суда Н.В. Витрука отмечено, что «конституционность норм регламента может быть проверена Конституционным Судом РФ по запросу Президента РФ или другого субъекта обращения. Если же запроса не было, то в отношении Регламента (во всех его частях) действует принцип его конституционности, как и в отношении любого другого нормативного акта. И поэтому игнорирование Регламента кем бы то ни было недопустимо»⁵.

Через парламент государственная система решает очень важные задачи, как то: 1)выявление основных имеющихся в обществе позиций; 2)поиск социального компромисса; 3)снижение социальной напряженности; 4)вовлечение граждан в государственную деятельность⁶. Основным механизмом решения указанных задач выступает законодательный процесс.

Настоящая работа имеет своей *целью* изучение опыта регулирования законодательного процесса в России, в некоторых странах Европейского Союза

⁴ См. подробнее: Ковалев О.И. Регламент Государственной Думы как нормативно-правовая основа деятельности парламента России. – М.:Издание Государственной Думы, 2006. – с.24-30.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

⁶ Шерипов Н.Т. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебное пособие. Бишкек.:2010. – с. 161.

(далее – ЕС) (Польша, Соединенное королевство, Федеративная Республика Германия, Франция), зарубежных странах Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). Почему для нас важно изучение опыта правового регулирования законодательного процесса наших соседей? Мы живем в современном глобализирующемся мире, страны все больше и больше проблем выносят на международный уровень, но и внутренние проблемы бывают порой очень схожими. Государство все чаще становится не ограничителем, а регулятором общественных отношений. И все-таки новые виды и формы общественных отношений возникают день ото дня, а государство в целях защиты публичных интересов вынуждено ограничивать граждан, выстраивать правовые барьеры, вводить санкции за «пересечение» этих самых барьеров. Право не должно быть «зыбким» и «осыпаемым» как песочный замок. Именно для создания «крепких» правовых норм и необходимо изучение опыта зарубежных стран, наш законодательный процесс должен быть не только удобен, но и практичен, пора отходить от порочной практики принятия таких законов, в которые еще до вступления в силу вносятся изменения.

Задачи исследования: выявить общие черты законодательного процесса, присущие России, странам ЕС и зарубежным странам СНГ; особенности законодательного процесса в каждой из исследуемых стран; регулирование законопроектной работы и способы участия непарламентских органов власти и других лиц в законотворческом процессе.

Предмет исследования – Россия, зарубежные государства-участники СНГ, государства – члены Европейского Союза (Польша, Соединенное королевство, Федеративная Республика Германия и Франция). Особенность предмета исследования заключается в параллельном исследовании стран, имеющих общие этапы в конституционном становлении государственности и права (страны СНГ) и стран с самобытной и обширной конституционной историей (страны ЕС).

Объект исследования – законодательный и законотворческий процесс в исследуемых странах, как основополагающая форма взаимодействия современного государства и общества.

Методология исследования – для решения поставленных задач автором использовались как общенаучные, так и специальные методы, применяемые в юридических дисциплинах, в частности, исторический; сравнительно-правовой и нормативистский (формально-логический).

Доктринальной основой изучения опыта регулирования законодательного процесса в России стали работы Авакьяна С.А., Васильева Р.Ф., Гаджимагомедова Г.А., Ивлиева Г.П., Ковалева О.И., Кутафина О.Е., Лукьянова А.И., Лукьяновой Е.А., Пиголкина А.С., Хабриевой Т.Я., в зарубежных странах СНГ Мицкевича В.В., Шерипова Н.Т., в Европейских государствах: Арбузкина А.М., Ардана Ф., Булакова О.Н., Керимова А.Д., Крутоголова М.А., Крылова Б.С., Лафитского В.И., Маклакова В.В., Мишина А.А., Страшуна Б.А., Тихомирова Ю.А., Торопа Ю.В., Чиркина В.Е..

Наибольшую полезность при изучении законодательного процесса представляют собой русскоязычные (а в некоторых случаях – англоязычные) версии сайтов парламентов и палат парламентов (список Интернет-ресурсов и веб-адреса представлены в списке источников).

Научная новизна исследования – настоящей работе предпринята попытка комплексного сравнительно-правового исследования особенностей законодательного процесса в рассматриваемых странах и определены необходимые параметры необходимого реформирования отечественного законодательного процесса.

Автором вопрос исследован исходя из изученной теоретической базы и практического опыта, полученного во время работы в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правовом департаменте Аппарата Правительства Российской Федерации.

Глава I. Нормативно-правовая основа законопроектной работы

1. Планирование законопроектной деятельности

Среди стадий законодательного процесса, наряду с традиционными, отечественные конституционалисты выделяют прогнозирование и планирование законопроектной работы⁷. И.В. Котелевская указывает на то, что планирование законопроектов появилось уже на этапе работы Верховного Совета РСФСР. В 1990-93 гг. планирование осуществлялось ежегодно Президиумом Верховного совета РФ на основании предложений всех субъектов права законодательной инициативы, и служило ориентиром для деятельности соответствующих комитетов и комиссий Верховного совета⁸.

После принятия Конституции 1993 года в России субъекты законодательной инициативы самостоятельно ведут свои планы законопроектной деятельности. Планирование стало одним из ключевых направлений законотворчества в Государственной Думе с самого начала ее деятельности, хотя давно уже применяется почти во всех странах мира⁹. Правительство России по предложению федеральных органов исполнительной власти и организаций формирует свой план законопроектной деятельности в целях исполнения Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, программ социально-экономического развития страны, концепции развития законодательства РФ, международных правовых актов и решений Конституционного Суда РФ¹⁰. Президент РФ своим распоряжением утверждает программу своей законопроектной работы, ответственным исполнителем которой является Администрация Президента РФ и, соответственно, Главное

⁷ См., например, Тихомиров Ю.А. Теория закона. М. – 1982. – с. 182

⁸ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. – М.: Юриспруденция, 2000. – с. 67

⁹ Рыбкин И.П. Государственная Дума: попытка пятая. (Очерк новейшей истории представительной власти в России). – М.: Международный гуманитарный фонд «Знание», 1994. – с. 124

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 N 389 "О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" (вместе с "Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации") // "Собрание законодательства РФ", 11.05.2009, N 19, ст. 2346

правовое управление Президента РФ¹¹. Представительными органами субъектов РФ также утверждаются свои планы законопроектной деятельности, в которые включаются также и их инициативы по изменению федерального законодательства¹².

В исследуемых зарубежных странах также присутствует планирование законопроектной деятельности. В Республике Беларусь План подготовки законопроектов на год утверждается Президентом страны на основе предложений всех субъектов права законодательной инициативы, органов власти, организаций и граждан¹³. В Молдове, по предварительному одобрению Парламентом, законодательные предложения депутатов и Президента включаются в программу разработки законодательных актов, разрабатываемую аппаратом Парламента, и утверждаемую Парламентом страны¹⁴.

Считаем целесообразным возвращение к общему (как в Беларуси или Молдове) плану законопроектной деятельности, что позволит соблюдать приоритетность. Совместное планирование необходимо для своевременной и адекватной оценки необходимости принятия тех или иных актов и их планомерной разработки. В связи с тем, что Президент и Правительство являются основными (по количеству внесенных в Государственную Думу законопроектов) инициаторами законодательного процесса, то общий план мог бы разрабатываться в Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности¹⁵ с привлечением представителей иных субъектов права законодательной инициативы.

¹¹ См., например, Распоряжение Президента РФ от 29.05.1995 N 252-рп «Об утверждении Программы законопроектных работ Президента Российской Федерации на 1995 год» // "Собрание законодательства РФ", 05.06.1995, N 23, ст. 2225 (более поздние распоряжения Президента о программе законопроектной работы опубликованы не были)

¹² См., например, п. 14 Регламента Законодательного Собрания Вологодской области. (утв. Постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 19.10.1999 № 536) (документ опубликован не был).

¹³ Законотворческий процесс в Республике Беларусь. – Минск: Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. – 2008. – с. 11

¹⁴ Ст. 14 Закона Республики Молдова от 27 декабря 2001 года №780-XV "О законодательных актах" // Мониторул Официал ал Р.Молдова N36-38 от 14.03.2002 года

¹⁵ См. Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 № 264 // "Собрание законодательства РФ", 2004, N 23, ст. 2317

Законопроектная работа одна из главных составляющих деятельности органов исполнительной власти, иных субъектов права законодательной инициативы и специально уполномоченных на то организаций. Среди многочисленных и разнообразных направлений действий исполнительной власти законопроектная работа имеет важнейшее значение не только как один из видов государственной деятельности, но и как способ регулирования наиболее важных общественных отношений. К примеру, в Республике Беларусь только наиболее важные общественные отношения могут подвергаться законодательному регулированию, таким образом, при проведении экспертизы законопроекта оценивается обоснованность выбора формы проекта акта¹⁶.

2. Разработка законопроекта

Подготовка законопроекта осуществляется субъектом законодательной инициативы самостоятельно или специально нанимаемыми данным субъектом юристами, юридическими организациями и иными лицами.

Для реализации права законодательной инициативы мало подготовить проект закона. Необходимо подготовить немало документов, которые согласно Регламенту или иным нормативно-правовым актам должны быть представлены при внесении законопроекта, как то – проект Постановления законодательного органа о принятии данного закона; пояснительная записка, содержащая предмет законодательно регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта; перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению либо принятию в связи с принятием данного закона; финансовое обоснование, в случае

¹⁶ Мицкевич В.В. Подготовка законопроектов в Республике Беларусь // Законотворческий процесс в Республике Беларусь. Минск: Палата Представителей НС Республики Беларусь. 2008. С. 15.

внесения законопроекта, реализация которого потребует расходов бюджетов или повлечет снижение доходов бюджетов.

Необходимо отметить, что для создания эталонного акта необходимо соблюдение целого ряда правил законодательной техники при последовательном и систематическом изложении норм права, которые отмечают Г.С. Прокофьев и Б.В. Чигидин:

языковые правила (лингвистические, терминологические, стилистические, синтаксические);

логические правила (использование логических конструкций, четкое, последовательное и лаконичное изложение норм права);

гносеологические правила (достижение тождества сущего и должного, недопущение использования в нормативных актах тех случаев, которые в реальной жизни произойти не могут)¹⁷.

Эти правила могут содержаться в специальном нормативно-правовом акте, соблюдение которых может контролироваться специальным правительственным органом (например, Республиканским центром законодательства в Польше) либо органом аппарата Парламента (например, Правовое управление Бундестага в Германии). В России указанные правила содержатся в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов¹⁸, которые, несмотря на высокую практическую значимость и востребованность, не нашли формального юридического закрепления.

Особенности разработки проектов нормативных правовых актов в Казахстане закреплены в Законе «О нормативных правовых актах»¹⁹. Законом предусмотрено обязательное создание рабочих групп по разработке законопроектов. В качестве положительного опыта считаем возможным указать на установление обязательной научной (правовой, экологической, финансовой

¹⁷ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. – М.: Юриспруденция, 2000. – с. 90-118.

¹⁸ направлены письмом Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 г. N вн2-18/490

¹⁹ Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 N 213-І "О нормативных правовых актах" // Казахстанская правда от 28.03.1998 г., Ведомости Парламента, 1998 г., №2, ст. 25

etc.) экспертизы проектов нормативных правовых актов в зависимости от типа общественных отношений, регулирование которых предусмотрено проектом закона и научной антикоррупционной экспертизы. Экспертизу проводят научные и высшие образовательные учреждения, которые из числа ученых и специалистов формируют экспертные комиссии или назначают экспертов.

В соответствии со статьей 141 указанного Закона предусмотрено обязательное получение экспертного заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права субъектов частного предпринимательства. Такое заключение вправе готовить аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства при разработке проекта и каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами. В соответствии с пунктом 4 указанной статьи государственный орган, согласный с экспертным заключением, вносит соответствующие изменения в текст проекта нормативного правового акта. При несогласии с экспертным заключением, государственный орган должен направить ответ на экспертное заключение с указанием причин несогласия. Объединение субъектов частного предпринимательства вправе настаивать на проведении заседания экспертного совета указанного органа с участием представителей объединения субъектов частного предпринимательства.

3. Деятельность специализированных органов по разработке законопроектов

В России в разработке проектов законов по поручению соответствующих органов власти или по договоренности с субъектами права законодательной инициативы разработку законопроектов может осуществлять Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Директор указанного института также принимает постоянное участие в работе Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности²⁰.

В Армении юридические и физические лица вправе по поручению правотворческих органов или по своей инициативе разрабатывать проекты нормативных правовых актов, которые впоследствии представляются субъектам права законодательной инициативы²¹. Эти разработчики имеют право участвовать в обсуждении своих проектов в порядке, установленном Законом № ЗР-308 от 21 марта 2002 г. «Регламент Национального Собрания Республики Армения»²².

Некоторые страны решили перейти от стихийности в подготовке законодательных актов к системности. Например, в Польше это Республиканский центр легислации при Правительстве Польши, а в Канаде эти функции возложены на Министерство юстиции и на сотрудников этого министерства, прикрепленных в качестве советников при каждом ведомстве²³. Отличительной особенностью законопроектной работы в Польше является внесение всех законопроектов в Сейм через Раду Министров (Совет Министров). В Польше создан и действует при Раде Министров Республиканский центр легислации (Rządowe Centrum Legislacji), который на основании Раздела 2 Регламента Рады Министров²⁴ и Правил законодательной техники²⁵ осуществляет проверку законодательной техники всех нормативных правовых актов Польской Республики до внесения их в Раду Министров. Таким образом, все законопроекты проходят обязательную проверку в Республиканском Центре Законодательства. Более того всем законопроектам на

²⁰ См. подробнее: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я.Хабриевой. – М.: Юристъ, 2006. – с. 17

²¹ Законодательная техника // Законодательство Республики Армения. / Сайт ООО «СоюзПравИнформ» (http://www.am.spinform.ru/law_tech.html)

²² Официальные ведомости Республики Армения 2002.04.12/12(187) ст.230

²³ См. подробнее: Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В.Кабышев (пер. с англ.). М.: «Формула права», 2006. – 272 с.

²⁴ Регламент Рады Министров/ утвержден Постановлением Рады Министров от 19 марта 2002 года №49 // Monitor Polski. 02.12.221 (в редакции Постановления Рады Министров от 1 февраля 2010 года // Monitor Polski. 2010.5.47)

²⁵ Правила законодательной техники /утверждены Распоряжением Председателя Рады Министров // Dziennik Ustaw. 02.100.908

основании §11 Регламента Рады Министров дается Оценка последствий принятия. В Правилах законодательной техники четко определена структура нормативного правового акта, используемая лексика, форма, порядок записи информации об изменениях (в связи с тем, что измененный акт подлежит публикации) и прочее. Подобный орган в 1997 году был создан и в Беларуси – это Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, в настоящее время в результате реформирования его правопреемником стал Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Работа белорусского Национального центра законодательства строится по тому же принципу, что и работа его польского аналога. Работа подобных органов позволяет применять единые подходы при создании нормативных правовых актов, осуществлении контроля за их реализацией и своевременным предложениям по их изменению и дополнению.

4. Предварительные (первичные) согласительные процедуры

Вследствие наличия особенностей территориального или политического устройства при реализации права законодательной инициативы могут быть предусмотрены согласительные процедуры. Согласительные процедуры могут проводиться как до внесения в Парламент проекта закона, так и непосредственно после внесения, но до рассмотрения в первом чтении.

В России вследствие федеративного устройства государства проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации направляются в высшие исполнительные и высшие законодательные органы субъектов Российской Федерации для представления ими в 30-дневный срок отзывов на указанные законопроекты. При получении отрицательных отзывов более чем от 1/3 субъектов Федерации создается согласительная комиссия. Указанный порядок участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в предварительном согласовании проектов федеральных

законов по предметам совместного ведения регулируется ст. 26.4 Закона N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁶ и ст. 109 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации²⁷.

В соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации 1993 года законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Также в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 13.06.1996 N 64-ФЗ "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации"²⁸ проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации могут быть внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только при наличии официальных отзывов Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

При реализации права законодательной инициативы Бундесратом Германии предусмотрено, что Бундесрат должен предварительно направить законопроект в Федеральное правительство. Федеральное правительство в течение 3 месяцев обязано высказать свою точку зрения по законопроекту, внесенному Бундесратом, и самостоятельно направить законопроект со своей позицией по нему в Бундестаг²⁹.

Для внесения проекта закона в Палату представителей Национального Собрания Республики Беларусь необходимо получить согласие Президента

²⁶ "Собрание законодательства РФ", 2003. N 27 (ч. 2). Ст. 2709

²⁷ "Собрание законодательства РФ", 1998. N 7. Ст. 801

²⁸ "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2955

²⁹ П. (3) ст. 76 Основного закона ФРГ от 23 мая 1949 года // <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM#07>

Республики Беларусь или представить его соответствующее поручение Правительству Республики Беларусь и согласие Правительства Республики Беларусь на внесение законопроекта, если следствием принятия соответствующего законопроекта может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов; согласие Президента Республики Беларусь на внесение законопроекта, если проект закона по содержанию расходится с временными декретами или указами Президента Республики Беларусь и вносится не Президентом Республики Беларусь³⁰.

³⁰ Ст. 50 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Глава II. Регулирование законодательного процесса

1. Субъекты права законодательной инициативы

Под законодательной инициативой понимается реализация уполномоченным субъектом своего права на внесение в парламент (палату Парламента) проекта Конституции, закона или внесение поправок в рассматриваемый парламентом законопроект.

Субъектами права законодательной инициативы, как правило, выступают Президент, Правительство, депутаты Парламента (палаты Парламента), «верхняя» палата Парламента, высшие суды, генеральный прокурор, региональные легислатуры, группа граждан³¹. В Беларуси, например, предусмотрено, что иные заинтересованные органы и организации, а также граждане (в соответствии с законодательством об обращениях граждан) также могут вносить свои законодательные предложения, но только субъектам права законодательной инициативы³².

Реализация права законодательной инициативы напрямую зависит от вида нормативно-правового акта. Например, инициировать рассмотрение в парламенте проекта федерального конституционного закона (органического закона) могут уже не все субъекты права законодательной инициативы. Еще более существенные ограничения по субъектному составу установлены при внесении проектов законов о поправке к Конституции.

Право законодательной инициативы может быть реализовано путем внесения в Парламент (одну из палат Парламента): 1) проекта закона; 2) проекта закона о внесении изменений и дополнений в действующие законы или об отмене последних; 3) предложения о разработке проекта закона о внесении изменений и дополнений в действующие законы или об отмене последних;

³¹ Например, в Беларуси, в соответствии с ч. 1 ст. 99 Конституции Республики Беларусь, правом законодательной инициативы могут воспользоваться граждане, обладающие избирательным правом, численностью не менее 50 тысяч человек.

³² Абз.2 п.1 Указа Президента Республики Беларусь от 4 марта 1998 г. № 99 «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь»;

4)предложений и поправок в рассматриваемый Парламентом проект закона³³; 5)проекта постановления Парламента или его Палаты³⁴; 6)об оговорках к международному договору, возражениях к оговоркам, законопроекты или предложения о принятии законов или внесении изменений в закон, направленные на исполнение международного договора.

Реализация права законодательной инициативы, как правило, оформляется посланием, форма реализации права законодательной инициативы обычно не регулируется. Однако в силу пункта 2 статьи 15 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» право законодательной инициативы в Казахстане должно быть оформлено особым образом. Президент оформляет право законодательной инициативы специальным посланием, депутаты – соответствующим представлением, Правительство – постановлением Правительства.

Законопроект может вноситься в определенную палату (как в большинстве рассматриваемых стран) либо в любую палату (как, например, в Соединенном королевстве). Законопроект считается внесенным в Парламент (палату Парламента) с момента, установленного регламентом Парламента (палаты Парламента). Факт внесения законопроекта не должен ставиться в зависимость от воли должностных лиц или органов Парламента (палаты Парламента), так как это может привести к серьезным злоупотреблениям в ситуациях осуществления лоббистской деятельности.

Законопроект вносится в составе определенного Конституцией, законами и регламентом Парламента (палаты Парламента) пакета документов (заключение, отзыв от Правительства или Президента, Королевская

³³ Особенностью указанной формы является то, что указанная форма не считается собственно законодательной инициативой, и предусматривается, как правило, только в Регламентах Палат или специальных законах. Например, см. п.3 ч.1 ст. 12 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1993, № 3, ст. 17

³⁴ Так же, считаем должным заметить, что указанная форма не является собственно законодательной инициативой, но в нормативных правовых актах рассматривается, как законодательная инициатива (например в п.2 ч.1 ст. 12 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1993, № 3, ст. 17). На наш взгляд это скорее форма процедурного решения.

рекомендация³⁵ и тому подобное), необходимого для рассмотрения в Парламенте (палате Парламента). Рассмотрение законопроекта начинается с проверки соответствия внесенного пакета установленному указанными выше актами набору документов, необходимых для внесения проекта закона. В случае наличия нарушений порядка внесения проект возвращается инициатору с замечаниями и предложениями устранить препятствия для внесения законопроекта.

Возможность внесения законодательного предложения предусмотрена в основном для депутатов³⁶, что существенно упрощает работу депутатского корпуса, большинство из которых, представляя определенный социальный класс или группу, зачастую не обладают достаточными возможностями для разработки полноценного законопроекта, но зачастую, работая с населением, выявляют пробелы и недостатки законодательного регулирования. Особенностью внесения законодательного предложения является обязанность Правительства или Аппарата Парламента начать разработку проекта закона, который в срок, указанный Парламентом должен быть передан ему для рассмотрения.

В зависимости от политической модели государственной власти законодательная инициатива может реализовываться опосредованно, через другие органы власти. Например, Корона в Соединенном королевстве обладает правом внесения публичных биллей (законопроектов) только через Министров³⁷. В России Правительство РФ не осуществляет самостоятельно законопроектную работу, она осуществляется в министерствах и ведомствах, в соответствии с компетенцией. Правительственная комиссия по законопроектной работе осуществляет координацию и руководство работой

³⁵ такая форма используется, например, в Соединенном Королевстве и Канаде.

³⁶ См., например, пункт 1 статьи 12 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины». По своей сути данное полномочие является правом депутата выступить с инициативой разработки законодательного акта. Данное положение было закреплено в действовавшем ранее Регламенте Верховной Рады. В действующем Регламенте Верховной Рады указанное положение не было достаточно регламентировано. Посему можно предположить, что указанное правомочие является «спящим».

³⁷ Акт о парламенте 1911 года; Акт о парламенте 1949 года; Акт о пэрах 1963 года; Акт о палате общин 1978 года.

министерств и ведомств по вопросам подготовки законопроектов, и согласует их перед рассмотрением на заседаниях Правительства. В соответствии с Конституционным законом «Об уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» Омбудсман обладает правом представить в Милли Меджлис Азербайджанской Республики предложения о принятии или пересмотре законов в целях обеспечения прав и свобод человека. Внесенные Омбудсманом предложения направляются Председателем Милли Меджлиса в постоянную комиссию (комиссии). Только в случае выражения постоянной комиссией позитивного отношения к предложениям Омбудсмана они выносятся на рассмотрение Милли Меджлиса.

Очень важный вопрос связан с определением параметров необходимого бюджетного финансирования в связи с реализацией законодательного предложения. Во Франции основании ст. 40 Конституции Франции законодательные предложения депутатов не являются приемлемыми, если следствием их принятия было бы сокращение доходов или создание или увеличение расходов государства, что сильно сокращает возможности парламентариев.

В Армении предусмотрена очень важная при подготовке реформ мера по «пакетному» рассмотрению законопроектов. В соответствии с п. 3 Закона «Регламент Национального Собрания Республики Армения» пакет проектов закона включает собственно предлагаемый проект закона и иные законопроекты, которые должны быть приняты в связи с принятием предлагаемого проекта.

В силу пункта 2 статьи 15 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» право законодательной инициативы реализуется исключительно в Мажилесе Парламента и оформляется особым образом. Президент оформляет право законодательной инициативы специальным посланием, депутаты – соответствующим представлением, Правительство – постановлением Правительства.

Также стоит отметить особенность некоторых государств, ограничивающих компетенцию Парламента, по которой он может законодательствовать. Статья 34 Конституции Франции устанавливает перечень вопросов, по которым парламент может законодательствовать. Все области, находящиеся за пределами упомянутых в этой статье, отнесены к ведению правительства. Споры о принадлежности той или иной сферы регулирования разрешаются Конституционным советом³⁸. Парламент Республики Казахстан, в силу пункта 3 статьи 61 Конституции ограниченной компетенцией по вопросу издания законодательных актов. Список общественных отношений, регулируемых законом установлен Конституцией. По всем прочим вопросам издаются подзаконные акты.

На постсоветском пространстве остаются нормы, предусматривающие подготовку законопроектов на нескольких языках. Например, в Кыргызстане³⁹, Молдове⁴⁰, Таджикистане⁴¹, Туркменистане⁴² и Украине⁴³ законопроект представляется (а впоследствии и официально публикуется) с переводом на русский язык. В Беларуси законопроект вносится на одном из государственных языков (белорусский или русский).

2. Регулирование порядка рассмотрения законопроекта в Парламенте (палатах Парламента)

Субъект права законодательной инициативы в силу сложившихся обстоятельств может отказаться от права законодательной инициативы и отозвать внесенный законопроект из Парламента. Однако если он этого не

³⁸ Иностранное конституционное право / Под редакцией проф. В.В.Махлакова. - М.: Юристъ, 1996. - С. 27

³⁹ статья 6 Закона «Об официальном языке»

⁴⁰ п. 10 статьи 47 Регламента Парламента Молдовы

⁴¹ статьи 38, 58 Закона «О нормативных правовых актах»

⁴² статья 6 Закона Туркменской ССР «О языке»

⁴³ абзац 1 статьи 10 Закона УРСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року N 8312-11// Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1989, Додаток до N 45, ст.631 / Вводиться в дію Постановою ВР N 8313-11 від 28.10.89, ВВР, 1989, Додаток до N 45, ст. 632 (С изменениями, внесенными в соответствии с Законами N 75/95-ВР от 28.02.95, ВВР, 1995, N 13, ст.85; N 594-IV (594-15) от 06.03.2003, ВВР, 2003, N 24, ст.159)

сделал то законопроект, при условии соблюдения всех процессуальных норм выносится на заседание законодательного органа. Любой законопроект после вынесения его на заседание Парламента проходит еще очень длинный путь, до того момента, когда вступит в силу уже законом.

Обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях (сессиях) парламента называют чтениями⁴⁴. Как правило, в парламентах проходят три чтения. В Парламенте законопроект может пройти одно, два или три чтения, в зависимости от регламента или, если такое предусмотрено, то решения депутатов. Принятие законопроекта в чтении или в целом определяется голосованием. В Парламенте, как правило, существуют *две формы* голосования (*открытое* или *тайное*) и *три вида* голосования (*количественное, рейтинговое* или *альтернативное*).⁴⁵ Виды голосования рассмотрим подробнее:

количественное голосование представляет собой выбор вариантов «за», «против» или «воздержался». Выбрать можно только один вариант ответа. Подсчет голосов и оглашение результатов осуществляется по каждому голосованию;

рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вариантов решения вопроса (законопроекту). Депутат может несколько раз проголосовать. Подсчет голосов и оглашение результатов осуществляется только после окончания голосования по всем видам голосования;

альтернативное голосование представляет собой голосование только за один из вариантов решения вопроса (законопроект), поставленных на голосование. Подсчет голосов и оглашение результатов производится отдельно по каждому из вариантов решения вопроса (законопроекта), поставленного на голосование.

⁴⁴ См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н. проф. *Р.Ф. Васильев* – М.: Юриспруденция, 2000. – С.193

⁴⁵ См., например, ст. 72 Регламента Законодательного Собрания Вологодской области (документ опубликован не был)

Важной особенностью законодательного процесса в Азербайджане является голосование. Формы голосования в Милли Меджлисе не отличаются от общих, а исчисление количества, необходимого для принятия законопроекта, исчисляется в твердой величине, а не в процентном соотношении, как в большинстве из рассматриваемых стран. Для принятия ординарного закона требуется 63 голоса, для принятия конституционного закона – 83 голоса. Для преодоления вето Президента, соответственно, 83 и 95 голосов.

Далее Председателем Парламента (палаты Парламента) или консультативным органом палаты, состоящим из основных руководящих должностных лиц Парламента (палаты Парламента)⁴⁶ определяется ответственный комитет (комиссия), который будет предварительно рассматривать внесенный проект. В Польше после внесения законопроекта в Сейм важная роль на всех стадиях отводится Маршалу Сейма (Председателю Нижней палаты – Сейма). После внесения в Сейм, именно Маршал вносит законопроект в повестку дня заседания Палаты, Маршал назначает ответственный комитет, который готовит доклад по законопроекту, рассматривает предварительно предложения по поправкам и готовят предложения по самому законопроекту, Маршал же имеет право разрешать вопрос о голосовании по поправкам, которые предварительно не рассматривались в Ответственном комитете Сейма.

Ответственный комитет (комиссия), как правило, рассматривая законопроект, готовят проект решения Парламента (палаты Парламента) по данному проекту. Варианты решения: рекомендовать Парламенту (палате Парламента) принять указанный законопроект в 1-м чтении, принять закон окончательно или отклонить законопроект.

Рассмотрение самим Парламентом (палатой Парламента) может происходить в одном, двух, трех или четырех чтениях. Самое распространенное

⁴⁶ В Государственной Думе и Совете Федерации России – это Совет палаты (туда входят Председатель палаты и его заместители, а также руководители фракций), в Законодательной палате и Сенате Узбекистана – это Кенгаш (туда входят председатель палаты, его заместители, председатели комитетов)

количество чтений – три для однопалатного Парламента или нижней палаты и одно для верхней палаты бикамерального Парламента.

В первом чтении происходит рассмотрение самой сути законопроекта, его концепции, решение вопроса о необходимости законодательного регулирования данной области общественных отношений, актуальности и соответствия требованиям Конституции⁴⁷.

В случае внесения в Парламент альтернативных проектов их рассмотрение, как правило, происходит одновременно.

После принятия в первом чтении, законопроект направляется в ответственный комитет (комиссию) для сбора поправок, предложений. Ответственный комитет (комиссия) готовит свои предложения по поправкам и предложениям. После чего готовит текст законопроекта с учетом одобренных комитетом (комиссией) поправок и предложений, и передает законопроект на рассмотрение Парламентом (палатой Парламента) во втором чтении.

Второе чтение заключается в постатейном обсуждении законопроекта, обсуждении внесенных поправок и дополнений к проекту. После процедуры второго чтения осуществляется только техническая правка, проверяется внутренняя согласованность акта. В исключительных случаях законопроект по решению Парламента может быть возвращен к процедуре второго чтения.

Особенность проведения процедуры чтений в Парламенте Франции заключается в том, что законопроект (законодательное предложение) рассматривается поочередно в каждом чтении каждой палатой. Таким образом, если законопроект принимается в первом чтении Национальным собранием, то следующим этапом будет рассмотрение в первом чтении в Сенате. Такой «челночный» способ рассмотрения законопроектов (законодательных предложений) накладывает определенные трудности в случае наличия (появления) разногласий между палатами Парламента. Однако, чтобы избежать затягивания законодательного процесса, Конституция 1958 года предусмотрела

⁴⁷ Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – с. 194

специальную процедуру преодоления разногласий между палатами путем создания смешанной паритетной комиссии (включает до 7 представителей от каждой из палат), но только тогда, когда это будет в интересах Правительства⁴⁸. Для ускорения процесса Правительство так же может потребовать введения срочной процедуры. Судьба же проекта, выработанного паритетной комиссией зависит от решения Правительства, которое в течение 15 дней после утверждения комиссией нового проекта может передать проект комиссии на рассмотрение Парламента, либо не передать. В случае, если Правительство не передает проект комиссии в Парламент, - палата, которая последней обсуждала проект, вправе возобновить обсуждение на основе обычной процедуры рассмотрения законопроектов (законодательных предложений). Если Правительство решило применять процедуру смешанной комиссии, то ее проект сначала передается в Национальное собрание, а затем в Сенат. Если в Национальное Собрание представлен текст смешанной комиссии, то внесенные поправки должны быть согласованы с правительством. Национальное Собрание сначала выносит решение по поправкам. После их принятия или отклонения Национальное Собрание выносит решение единым, блокированным голосованием по тексту в целом. Если Сенат принимает текст смешанной комиссии, то он становится законом. Если смешанной комиссии не удастся принять компромиссный текст или если текст не принят палатами, то Национальное Собрание проводит новое чтение по последнему тексту, который был представлен Национальному Собранию до создания смешанной комиссии. Если этот текст получает одобрение Сената, то он становится законом. Если Сенат не принимает проекта после этого нового чтения, то Правительство может потребовать от Национального собрания вынести окончательное решение (сказать “последнее слово”). Если Правительство не потребовало, чтобы Национальное Собрание в 15-дневный срок с момента передачи текста,

⁴⁸ В статье 45 Конституции Франции указано, что «если в результате разногласия между палатами законопроект или законодательное предложение не было принято после двух чтений в каждой палате или если правительство потребует его срочного обсуждения, то после одного чтения в каждой из палат премьер-министр имеет право созвать заседание смешанной паритетной комиссии, уполномоченной предложить акт, касающийся положений, по которым остаются разногласия»

принятого Сенатом в новом чтении, вынесло окончательное решение, то Национальное Собрание может продолжить работу над актом по обычной процедуре. В этом случае Правительство не может более требовать от Национального Собрания вынесения окончательного решения по данному акту. Таким образом, Правительству в законотворчестве принадлежит большая роль. Если оно не желает вмешиваться в отношения палат, то проект может "ходить" из палаты в палату теоретически бесконечно. Но как только Правительство решает провести какой-либо акт через парламент, то оно "включает" процедуру смешанной паритетной комиссии, исключая из процедуры Сенат. Правительство может также заявить о срочности проекта до конца общей дискуссии в палате, не предлагая при этом создать смешанную паритетную комиссию, а рассчитывая принять закон путем обычной процедуры.

Важной особенностью законодательного процесса в Германии является предоставленное Бундесрату право, практически без согласия Бундестага, принимать законы в условиях так называемого состояния законодательной необходимости, если Федеральное правительство считает такой закон неотложным⁴⁹.

По вопросу внесения поправок в Польше есть свои особенности. Поправки в законопроект, в период рассмотрения его в Сейме, могут вноситься только инициатором законопроекта, депутатами и Радой Министров⁵⁰. А в Беларуси изменения и дополнения вносятся в проект закона лишь с согласия субъекта права законодательной инициативы либо его уполномоченного представителя, за исключением исправлений, которые носят технический характер⁵¹. Такие положения позволяют субъекту права законодательной

⁴⁹ Ст. 81 Основного закона ФРГ.

⁵⁰ П.2 ст. 119 Конституции Польши.

⁵¹ Исправления технического характера: исправление грамматических ошибок; перемена мест (перестановка) отдельных норм проекта, изменение их структуры, если это не меняет смысл норм; иное редактирование текста проекта, направленное на приведение его в соответствие со сложившимися правилами нормотворческой техники; изменение или исключение нумерации статей, глав, разделов, других структурных элементов проекта; изменение оформления, шрифтов, иных внешних атрибутов. (Кулеша Н.Н. Порядок рассмотрения и принятия законопроектов Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь// Законотворческий процесс в

инициативы, удержать «свой» законопроект в рамках того смысла, который предполагался изначально, при внесении проекта.

В соответствии с абзацем 9 статьи 15 Регламента Законодательной палаты Олий Мажлиса Узбекистана в случае принятия законопроекта в первом или во втором чтении по предложению ответственного комитета на голосование может быть поставлен вопрос о принятии закона, исключая процедуры последующих чтений. Это законоположение, на наш взгляд, заслуживает особого внимания. На основе изучения практики работы парламентов в год в среднем новых законодательных актов принимается только не более одной трети, например, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва принято за созыв законопроектов/«новых законов»: 1076/322 (в том числе соответственно по годам: 2004: 226/80, 2005: 218/65, 2006: 291/86 и 2007: 341/91)⁵². Оставшаяся часть – это небольшие законы о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Соблюдение процедуры трех чтений для столь незначительных актов затрудняет как работу самого парламента, так и возможность скорого реагирования правовой системы на изменения, проходящие в различных сферах жизнедеятельности данной страны.

3. Принятие закона

В однопалатных парламентах принятие/не принятие закона составляет последнее голосование по данному законопроекту. Третье чтение заключается в принятии закона в целом.

В двухпалатных Парламентах после принятия законопроекта в третьем чтении «нижней» палатой он направляется для одобрения (утверждения) в «верхнюю» палату, где он может проходить процедуру всех трех чтений

Республике Беларусь (Семинар 18 декабря 2008 года), Минск: Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь, 2008. с. 37)

⁵² Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности. 2004-2007. Справочник /Под общей ред. Б.В.Грызлова. – М.: Издание Государственной Думы, 2008. – с. 205.

(например, в Парламенте Соединенного Королевства) либо, как в большинстве из рассматриваемых стран, он одобряется в одно чтение. Верхняя палата после одобрения принятого законопроекта, направляет его Главе государства для подписания и обнародования, а в случае отклонения, путем согласительных процедур разрешает спор с «нижней» палатой.

В случае не одобрения (не принятия или отклонения) верхней палатой проекта закона, принятого нижней палатой по согласованному решению каждой из палат может быть сформирована согласительная комиссия, состоящая на паритетных началах из депутатов каждой из палат. Руководство комиссией осуществляют сопредседатели, один от одной палаты, второй – от другой.

В работе согласительной комиссии могут принимать участие с правом совещательного голоса ученые, представители государственных органов, авторы законопроекта, эксперты, депутаты, не включенные в состав согласительной комиссии и специалисты аппаратов (секретариатов) обеих палат.

Решение согласительной комиссии считается принятым, если за него проголосовали большинство от депутатий каждой из палат. Подсчет голосов, как правило, производится раздельно.

Если консенсус найден и принято положительное решение, то проект закона возвращается в палату, которая рассматривает законопроект первой, где он рассматривается вновь по обычной процедуре или сокращенной для такого случая. Палата может согласиться с решением согласительной комиссии либо не согласиться с ним. В случае, если палата не согласна с решением согласительной комиссией, то могут быть закреплены следующие варианты: «снять проект закона с дальнейшего рассмотрения» либо «рекомендовать согласительной комиссии продолжить работу над проектом закона».

В случае непринятия положительного решения другой палатой, она также может предложить согласительной комиссии продолжить работу с учетом замечаний или отклонить проект.

Как видно из приведенной схемы может образоваться что-то вроде французского «челнока» (*смотри предыдущий параграф*). В Беларуси, к примеру, Президент либо по его поручению Правительство могут потребовать, чтобы Палата представителей («нижняя» палата) приняла окончательное решение по проекту. При этом должно проголосовать не менее двух третей голосов от полного состава Палаты представителей. После чего указанный проект в десятидневный срок направляется Президенту Республики Беларусь для подписания и обнародования.

Второй вариант возникших разногласий – разногласия между парламентом и президентом, который использовал в отношении закона право вето.

Процедура разрешения разногласий во всех исследуемых странах урегулирована относительно одинаково. Парламент либо соглашается с мнением президента и принимает закон в предложенной им редакции, либо принимает закон в предыдущей редакции квалифицированным большинством голосов (в большинстве из рассматриваемых стран), большинством, исчисляемым иным образом (в Армении) или повторным принятием в обычной процедуре (в Молдове).

4. Санкционирование и промульгация закона

После прохождения стадий рассмотрения в представительном органе законопроект становится законом, то есть закон принимается, но он еще не является действующим актом. Для его вступления в силу необходимы процедуры санкционирования (подписания) и промульгации (обнародования).⁵³

Глава государства вправе не подписать закон (отклонить закон), то есть осуществить свое право «вето».

⁵³ См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н. проф. *Р.Ф. Васильев* – М.: Юриспруденция, 2000. – С.210

Подписание закона главой государства называется санкционированием. Сам момент подписания означает, что принятый парламентом закон соответствует конституции, внутренней и (или) внешней политике страны, принят в соответствии с компетенцией парламента или (при федеративном устройстве) полномочиями центральной власти, а также в соответствии с предписаниями норм о законодательном процессе.

Конституционный суд Российской Федерации четко выразил свое мнение о важности процедуры подписания и промульгации в своем постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П: «Конституция Российской Федерации относит принятие законов к исключительному ведению законодательных органов. Одновременно она предусматривает право вето и промульгацию (подписание и обнародование) федеральных законов главой государства как существенный элемент законотворческой процедуры, обеспечивающий разделение властей, как гарантию от возможных ошибок. В результате закон, принятый органом законодательной власти, обретает силу правового акта единой государственной власти. Принятие и промульгация законов одним и тем же органом нарушили бы баланс властей в сфере законотворчества»⁵⁴.

Подписание бывает обязательным и не обязательным, а также предполагаемым.

Обязательное подписание наличествует вследствие преодоления вето президента или в отдельных случаях в силу прямого указания конституции (например, в Кыргызстане относительно законов о бюджете и налогах), а также по истечении срока рассмотрения закона главой государства.

Необязательное подписание существует в отдельных государствах, в которых глава государства обладает правом наложения абсолютного (непреодолимого) вето.

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 №2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава(основного закона) Алтайского края» // "Собрание законодательства РФ", 22.01.1996, N 4, ст. 409, "Российская газета", N 20, 01.02.1996, "Вестник Конституционного Суда РФ", N 1, 1996

Предполагаемое подписание возникает в силу прямого указания конституции. К примеру, вследствие истечения срока на возвращение закона в парламент для повторного рассмотрения.

Правом подписать закон, в отдельных случаях, наделен также и председатель парламента (одной из его палат), в целях соблюдения конституционных положений. Например, в Кыргызстане, в случае, если президент не подписывает законопроект, вновь одобренный парламентом, то он подписывается Торага (председателем) Жогорку Кенеша (парламента). Ранее (до 2010 года) подобная схема существовала и в Украине, когда неподписанный Президентом закон подписывался председателем Верховной Рады.

Промульгация (официальное опубликование) также является важной составной частью законодательного процесса. Правовая природа промульгации проистекает из верховенства прав и свобод человека и гражданина, равенства всех перед законом, верховенства закона. А поскольку права и свободы могут быть ограничены только законом, то такой закон может вступать в силу только после его обнародования.

После принятия закона Французским парламентом законопроект передается Президенту для промульгации. Глава государства может, однако, потребовать от Парламента нового рассмотрения закона или некоторых его частей. В таком рассмотрении не может быть отказано. После процедуры пересмотра палаты акт вносится в повестку дня. Если закон принимается, - он контрассигнуется Премьер-министром и соответствующим министром и публикуется в официальном органе государства.

В соответствии со статьей 1 Декрета Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» Конституционный Суд в течение пяти дней после поступления принятого закона на рассмотрение Президенту осуществляет предварительный конституционный контроль перед подписанием Главой государства. Решение Конституционного Суда в таком случае оформляется в виде заключения, которое поступает Президенту.

В соответствии со статьей 100 Конституции Беларуси если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает. Если Президент не возвращает какой-либо закон на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным. Закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в Парламент в связи с окончанием сессии.

При несогласии с текстом закона Президент Беларуси возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть закон с возражениями Президента не позднее тридцати дней. Если закон будет принят Палатой представителей большинством не менее двух третей голосов от полного состава, он вместе с возражениями Президента в пятидневный срок направляется в Совет Республики, который также должен рассмотреть его повторно не позднее двадцати дней. Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики. Закон после преодоления Палатой представителей и Советом Республики возражений Президента подписывается Президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок.

В таком же порядке палатами рассматриваются возражения Президента Беларуси на отдельные положения закона, которые возвращаются для повторного голосования. В этом случае до вынесения соответствующего решения Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента.

Президент Казахстана вправе наложить вето (причем из текста Конституции и законодательства не следует, что вето должно быть обоснованным) на весь закон или на отдельную его часть. Вето может быть преодолено повторным принятием в Парламенте, причем за предыдущий текст должны проголосовать две трети от общего числа депутатов Мажилиса и Сената соответственно. В Казахстане Президент обладает правом вето и в

отношении конституционных законов. Для преодоления вето в отношении конституционного закона необходимо три четверти голосов от общего числа депутатов Мажилиса и Сената соответственно.

Президент Таджикистана рассматривает принятый закон, и в случае не согласия с законом или его частью, то он в течении 15 дней возвращает его в Меджлиси намояндагон⁵⁵. Он обладает правом вето в отношении как ординарных законов, так и конституционных законов. При повторном обсуждении закона, отклоненного Президентом в Меджлиси намояндагон раздельно и последовательно могут ставиться на голосование несколько вопросов. Первым ставится на голосование предложение об одобрении закона в редакции, предложенной Президентом⁵⁶. В случае, если по первому вопросу не проголосовало, необходимое для принятия акта, количество депутатов, ставится на голосование предложение об одобрении закона в ранее принятой редакции⁵⁷. Соответственно, если по второму вопросу законопроект не наберет необходимого количества голосов (для ординарных – две трети от общего состава, а для конституционных – три четверти от общего состава Меджлиси намояндагон), то законопроект считается снятым с рассмотрения. После рассмотрения в Меджлиси намояндагон, закон передается на одобрение в Меджлиси милли, который одобряет либо не одобряет повторно принятый закон. После одобрения, закон в недельный срок⁵⁸ передается на подпись Президенту, который обязан в десятидневный срок подписать и опубликовать закон.

⁵⁵ ч.1 ст. 62 Конституции Таджикистана

⁵⁶ п.2 ст. 122 Регламента Меджлиси намояндагон

⁵⁷ п.6 ст. 122 Регламента Меджлиси намояндагон

⁵⁸ п.4 ст. 64 Регламента Меджлиси милли

Глава III. Регулирование участия непарламентских органов власти и государственных должностных лиц в законотворческой деятельности

1. Участие Главы государства и органов исполнительной власти в законотворческой деятельности

Взаимодействие различных ветвей власти при осуществлении законодательной деятельности – залог своевременного принятия необходимых нормативных актов, для регулирования вновь возникающих и изменяющихся общественных отношений. Успешное взаимодействие Главы государства, определяющего основные направления государственной политики, органов законодательной власти, являющихся проводниками воли народа, и органов исполнительной власти, осуществляющих оперативное руководство страной, позволяет принимать законы, не только учитывающие определенное настроение масс, желание определенных групп интересов, но и вписывающееся в общую концепцию внутренней и внешней политики страны. Только такие законы будут эффективно регулировать общественные отношения.

По статистике Президент и Правительство – основные (по количеству внесенных проектов) субъекты права законодательной инициативы. Ими иницируются около 70 – 95 % всех законопроектов. Это и логично, ведь именно они реализуют государственную политику, а законодательство – это необходимый базис для принятия задуманных мер при осуществлении политики страны.

Достаточно широкое распространение получил институт делегированного законодательства. Делегированное законодательство как самостоятельный институт складывается и оформляется на рубеже XIX и XX вв., когда законодательная функция фактически перешла к буржуазному правительству. Делегированное законодательство - следствие упадка парламента как высшего

законодательного органа государства⁵⁹. Рассматриваемые государства можно распределить по нескольким группам: первая – делегированное законодательство не предусмотрено (Россия⁶⁰); вторая – делегированное законодательство предусмотрено для Президента (Беларусь, Казахстан); третья – делегированное законодательство предусмотрено для органов исполнительной власти (Польша⁶¹, Соединенное королевство⁶², Франция⁶³, ФРГ⁶⁴).

Особо хотелось бы рассмотреть вопросы принятия актов, имеющих силу закона в Беларуси и Казахстане. Особенностью правовой системы Республики Беларусь является положение актов главы государства по отношению к законам. Законы Республики Беларусь имеют верховенство над актами Главы Государства только тогда, когда этим законами Главе Государства делегированы законодательные полномочия Парламентом. Во всех остальных случаях они имеют равную юридическую силу. Эта особенность связана с

⁵⁹ Серебренников В.П. Конституционное право Франции: проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой республики, 1958 - 1976 гг. Минск, 1976. С. 126 – 127 (цит. по: Кирякова И.Н. Предпосылки возникновения института делегированного законодательства в странах романо-германской правовой семьи // Российский юридический журнал. 2010. N 1. С. 171 – 175)

⁶⁰ Однако Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. установлено, что Президент вправе издавать указы, восполняющих пробелы в регулировании вопросов, требующих законодательного решения, конституционна, если: 1) эти указы не расходятся с Конституцией РФ и федеральными законами; 2) их действие ограничивается периодом до принятия соответствующих законов.

⁶¹ В соответствии со ст. 23 Малой Конституции Польши 1992 г. Сейм по предложению Совета министров может абсолютным большинством голосов уполномочить его на издание распоряжений с силой закона. Закон об уполномочии определяет предмет регулирования или сферу действия полномочия. Полномочие не может касаться изменения Конституции, выборов президента, Сейма, Сената, органов территориального самоуправления, бюджета государства, личных свобод и прав граждан.

⁶² Закон «О делегированных актах» 1946 г. ввел новое понятие "акт, издаваемый на основании статута" (statutory instrument), под которым понимается любой акт, изданный на основе осуществления предусмотренных статутом полномочий, предоставляемых Ее Величеству, которые она реализует путем издания указа в Совете, или министру Короны, которые он реализует путем издания акта на основе статута, а также любые другие акты, подпадающие под определение "правила, издаваемого на основании статута".

⁶³ В соответствии со ст. 38 Конституции Франции 1958 года Правительство может для выполнения своей программы просить Парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путем ордонансов меры, которые обычно относятся к сфере законодательства.

⁶⁴ В соответствии с п. (1) ст. 80 Конституции ФРГ 1949 года Федеральное правительство, федеральный министр или правительства земель могут быть уполномочены законом издавать постановления. При этом законом должны быть определены содержание, цели и объем предоставленных им полномочий. В постановлении должно указываться его правовое основание. Если законом предусматривается дальнейшая передача правомочий, то для такой передачи требуется особое постановление.

четким определением предмета ведения Парламента в Конституции Республики Беларусь.

В Казахстане, в силу специфики его государственного режима, существует правомочие Парламента наделить Президента Республики Казахстан правом издавать указы Президента, имеющие силу Конституционного закона и указы Президента, имеющие силу закона. Это не обычное делегированное законодательство. В силу пункта 3 статьи 53 Конституции Казахстана Парламент на совместном заседании палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года. Указанная норма шире раскрывается в пункте 1 статьи 1 Закона «О нормативных правовых актах» *закон* – нормативный правовой акт, который регулирует важнейшие общественные отношения, устанавливает основополагающие нормы, предусмотренные пунктом 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, принимаемый Парламентом Республики, а (*внимание!*) в случаях предусмотренных подпунктом 3 статьи 53 Конституции Республики Казахстан, - *Президентом Республики Казахстан*.

Президент, в случае делегирования ему права осуществлять законодательную деятельность в указанный срок принимает указы, имеющие силу закона (конституционного закона), кроме того этими указами могут вноситься изменения в действующие законодательные акты. Акты, принятые Президентом в период действия указанного правомочия не подлежат дальнейшему утверждению либо одобрению Парламентом. Порядок инициирования издания указов Президента, имеющих силу закона устанавливается Президентом Республики Казахстан. В случае нарушения Парламентом положений законодательства о срочном рассмотрении закона, Президент вправе издать указ, имеющий силу закона⁶⁵.

⁶⁵ Срочный проект закона должен быть рассмотрен Парламентом в месячный срок. При неисполнении Парламентом положения о срочном рассмотрении закона в силу пункта 2 части 2 статьи 17 Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном порядке.

Строгая регламентация участия Главы государства и органов исполнительной власти в законотворческой деятельности – залог законности и отсутствия противоречий в правовой системе. Надеемся, что в России все же будет специально урегулирована и регламентирована эта составляющая законодательной деятельности.

2. Участие судебных и контрольных органов власти в законотворческой деятельности

Участие судебных и контрольных органов в законодательном процессе, которые осуществляют последующий контроль за исполнением законов, также важное дополнение к уже рассмотренным вариантам взаимодействия различных ветвей власти при принятии решений. Отдельно укажем на особенности государств англо-саксонской правовой семьи (Соединенное королевство). В соответствии со статьей 84 Закона о Верховном суде 1981 г. суды уполномочены принимать процедурные правила. Делегированное нормотворчество судов не является для них основным видом нормотворчества, так как их решения представляют собой самостоятельный источник права. Кроме того, их издается не так много⁶⁶. Указанные нормы – это дань традиции системы общего права, когда в судах наряду с законами применяются и обычаи, закрепленные в опубликованных решениях высших судебных инстанций.

Остальные из рассматриваемых стран – это государства романо-германской правовой семьи. Здесь суды лишены права издавать общеобязательные нормы. Их участие в законотворческой деятельности ограничивается правом законодательной инициативы, проверкой конституционности принимаемых законов.

Однако отдельно хотелось бы кратко рассмотреть правовую природу постановлений пленума Верховного и Высшего Арбитражного суда в России.

⁶⁶ См. подробнее: Богдановская И.Ю. Делегированное законодательство в странах "общего права": сравнительно-правовые аспекты // СПС «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛИУС».

Что это пережиток советской правовой системы или новая функция высшего суда для закрепления единообразия в рассмотрении дел, а значит и в защите прав человека?

В истории проблемы можно выделить три этапа: первый (1922-1950-е годы) – появление у Верховного Суда полномочия по даче разъяснений, имеющих нормативный характер, к тому же дополняющих уголовный закон; второй (1960-е – 1993 год) – под разъяснениями понимается толкование и обеспечение единства судебной практики, полномочие по контролю за исполнением разъяснений судами, закрепленное за Председателем Верховного Суда; третий (1993 г. – настоящее время) – переосмысление правовой природы постановлений Пленума Верховного Суда, в связи с принятием в 1993 году новой Конституции Российской Федерации, впервые конституционно закрепившей за Верховным Судом полномочие по даче разъяснений по вопросам судебной практики, не указав, при этом на обязательный характер таковых, что дает повод рассматривать их как рекомендации.

Интересна позиция председателя Верховного Суда Республики Хакасия С.В. Потапенко относительно фактической правовой природы актов Верховного Суда Российской Федерации (причем не только руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда!): «Для нас, судей нижестоящих судов общей юрисдикции, все, что опубликовано в Бюллетене Верховного Суда РФ de facto было, есть и будет руководством к действию при рассмотрении конкретных дел и формировании судебной практики в судах субъектов Российской Федерации»⁶⁷.

Что бы окончательно определиться в значении Постановлений Пленума Верховного Суда, что, в отсутствии четкого понимания правовой природы, в итоге приводит нас к окончательному выводу об их обязательном характере Постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

⁶⁷ Потапенко С.В. Заметки по поводу несостоявшейся дискуссии о единстве судебной практики и правовой определенности. // Российская юстиция, №6, июнь 2006 г.

Постановления действительно во многом помогают, подчеркиваю – помогают, судам в осуществлении ими правосудия, юристам в правильном толковании норм. Вообще вопрос об общей полезности таких разъяснений можно прекрасно проиллюстрировать на примере Комментария к Уголовному кодексу под. ред. В.М. Лебедева, в котором ссылок на разъяснения приводится в общей сложности более двухсот(!) Тем более такие примеры важны в тех случаях, когда применяемые нормы могут быть истолкованы при схожих ситуациях кардинально разным образом, а за каждым решением стоит судьба человека... Да, пусть даже этот человек преступник, но он имеет, тем не менее, конституционное право на равенство перед законом и справедливый суд.

3. Лоббистская деятельность в законодательном процессе

Лоббирование, лоббизм (от англ. *lobby* – кулуары) включает в себя инициирование процесса разработки законопроекта, внесение готового проекта закона субъекту права законодательной инициативы, а также работу по формированию положительного общественного мнения о законодательной инициативе⁶⁸, т.е. комплекс мер, принимаемых группами интересов, для воздействия на государственные органы при принятии решений. Лоббизм может пониматься и в негативном смысле, как давление на субъектов права законодательной инициативы, давление на правотворческие субъекты, что в демократических государствах, при правильном нормативном закреплении лоббистской деятельности, не только недопустимо, но и не возможно, и теряет свою актуальность.

Следует иметь ввиду, что у лоббизма немало и положительных сторон: он способен придать органам государственной власти большую степень гибкости и динамики с помощью оказания влияния на государственные решения;

⁶⁸ См. подробнее: Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности / Г.А. Гаджимагомедов, Г.П.Ивлиев. – М.: Норма, 2008. – с. 174-194.

лоббизм способствует развитию демократических институтов, реализации конституционных прав граждан на участие в управлении государственными делами, мобилизации общественной поддержки или оппозиции общественно значимым решениям⁶⁹.

Лоббистская деятельность становится важной составной частью общественного влияния. По мнению П.А.Толстых, институт лоббирования: 1) позволяет учитывать инициативы и интересы более широких слоев населения; 2) вовлекает граждан, различные социальные группы, общественные объединения в процесс разработки необходимых обществу законов; 3) придает процессу взаимодействия общества и власти современный, демократический и правовой характер⁷⁰.

Законодательное закрепление лоббистской деятельности предотвращает коррупцию в органах власти при принятии наиболее важных решений, и делает прозрачной деятельность специализированных организаций, осуществляющих лоббирование. На сегодня в половине из числа исследуемых стран (Армении, Беларуси, Германии, Польше, Франции, Таджикистане и Узбекистане) законодательно закреплено право на лоббирование личных, социальных или иных интересов. Стоит также заметить, что на межгосударственном уровне в СНГ принят Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»⁷¹.

⁶⁹ А.В. Жирнов. Институт лоббизма и перспективы его правового регулирования в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7 – с. 15.

⁷⁰ Толстых П.А. Экспертное заключение на проект Закона Республики Казахстан «О лоббировании» / Центр исследования правовой политики // http://www.lprc.kz/ru/index.php?option=com_content&task=view&id=184.

⁷¹ Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-16 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. – с. 261 – 271.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Регулирование законодательного процесса служит цели соблюдения демократических принципов в нормотворческой деятельности государства. Не секрет, что на протяжении уже почти двадцати лет, сколько существует новая конституционно-правовая модель нашего государства, неоднократно встает вопрос о совершенствовании процессов принятия закона (законодательного процесса), подготовки законопроектов (законопроектной работы) и законотворческой деятельности непарламентских структур («указное» право, лоббистская деятельность, разъяснения высших судов).

Важны не только процедуры, но и степень их урегулированности в нормативных правовых актах различного уровня, так как от этого зависит законность и легитимность закрепления государственно-значимых решений.

В своей работе, в соответствии с поставленными задачами, автор постарался провести сравнительно-правовое исследование всех стадий законодательного процесса, и тесно связанных с ним законопроектной работы и законотворческой деятельности непарламентских структур.

Исследованы:

- 1) *планирование законопроектной работы*, в результате исследования сделан вывод о необходимости возвращения к общему для всех субъектов законодательного процесса Плану законопроектной работы (существует в Беларуси и Молдове, существовал ранее в РСФСР и РФ до 1993 года);
- 2) *кратко деятельность по разработке законопроектов*, в результате которой автор пришел к выводу о необходимости принятия актов, закрепляющих требования, предъявляемые к структуре, языку, способу изложения проекту закона;
- 3) *важный вопрос, связанный с деятельностью специализированных органов по разработке законопроектов* (действуют в Польше (Республиканский центр законодательства) и Беларуси (Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте РБ)). Автор пришел к мнению о необходимости создания в России такого органа, или

возложения таких исключительных функций на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

- 4) *субъекты права законодательной инициативы*. Пока не возможно точно определить тенденции дальнейшего развития формы государственного режима в нашей стране (будет он стремиться к большей демократичности либо повернет к авторитарному правлению). В зависимости от этого можно либо сокращать список субъектов права законодательной инициативы (как во Франции – приемлемые/не приемлемые предложения депутатов, в зависимости от наличия необходимости финансирования закона) либо ввести право народной законодательной инициативы, законодательных предложений для депутатов и граждан и т.д.
- 5) *рассмотрение законопроекта в парламенте*. Возможно введение реального (а не на бумаге, как сейчас ОП РФ) участия общественности в обсуждении законопроектов. При рассмотрении законопроектов, предусматривающих внесение изменений в действующие законы, возможно ввести возможность принятия закона уже после первого чтения, в соответствии с протокольным решением парламентариев (Узбекистан). В противоположной тенденции развития формы государственного режима возможно введение обязанности (как в Польше или Беларуси) согласования внесения поправок в законопроект во время рассмотрения только с согласия субъекта права законодательной инициативы.
- 6) *процедуры принятия, санкционирования и промульгации законов*. Так возможно (в зависимости от тенденций развития формы государственного режима) либо введение возможности подписания председателем парламента (палаты) или премьер-министром законов, по которым парламент преодолел «вето», и которые отказался подписать президент (пример: закон «О реституции культурных ценностей» 1997 года) (такая практика существует в Кыргызстане или Франции), а можно возвратиться и к необоснованному или даже абсолютному вето, в том

числе и в отношении особого рода законов – Федеральных конституционных законов (Беларусь, Казахстан, Таджикистан).

- 7) *участие непарламентских структур в законотворческой деятельности.* Здесь стоит отметить о необходимости принятия соответствующего закона о лоббистской деятельности (Армения, Беларусь, Германия, Польша, Франция, Таджикистан, Узбекистан), в том числе существует и модельный закон СНГ «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти». А в случае поворота в другом направлении развития – ввести возможность принятия акта Главой государства, имеющим силу закона, внося соответствующие изменения в Конституцию (Беларусь) или по решению Парламента (Казахстан).

Кроме того, в качестве дополнительного предложения по совершенствованию законодательного процесса в Российской Федерации автор считает возможным предложить создание специализированного органа с представительствами в регионах по оценке эффективности законодательной деятельности, состоящего из службы мониторинга и аналитической службы. Служба мониторинга посредством взаимодействия с гражданами, исполнителями, правоприменителями, учеными и специалистами через свои региональных структуры смогла бы проводить мониторинг исполнения/применения принимаемых законов, а аналитическая служба, в свою очередь, смогла бы подготавливать предложения для субъектов права законодательной инициативы по корректировке принятых законов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

ПРАВОВЫЕ АКТЫ:

Российская Федерация

Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 года всенародным голосованием) // Российская газета, № 7, 21.01.2009;

Федеральный закон от 13.06.1996 № 64-ФЗ "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 1996, № 25, ст. 2955;

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 1999, № 42, ст. 5005;

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ, 2009, № 19, ст. 2346;

Положение о комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2004 года №264) // Собрание законодательства РФ, 2004, № 23, ст. 2317;

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. Постановлением ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД) // Собрание законодательства РФ, 1998, № 7, ст. 801;

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. Постановлением СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 7, ст. 635;

Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате

Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2004, № 23, ст. 2313;

Распоряжение Президента Российской Федерации от 29.05.1995 № 252-рп «Об утверждении Программы законопроектных работ Президента Российской Федерации на 1995 год» // Собрание законодательства РФ, 1995, №23, ст. 2225.

Азербайджан

Конституция Азербайджанской Республики (принята 12 ноября 1995 года) // Сборник законодательства Азербайджанской Республики, 1997 год, № 1;

Конституционный закон Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» от 28 декабря 2001 года №246-2КГ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики, 2002 год, № 3, статья 115;

Конституционный закон Азербайджанской Республики «О нормативных правовых актах» от 21 декабря 2010 года №21-IVKQ // Газета "Азербайджан" от 17.02.2011 г., №37;

Закон Азербайджанской Республики «О статусе депутата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» от 17 мая 1996 года № 73-ПГ // "Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики", 1997 год, №2, статья 106;

Закон Азербайджанской Республики «Об утверждении Внутреннего устава Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» от 17 мая 1996 года № 74 – ПГ // "Сборник законодательства Азербайджанской Республики" (31 августа 1997 года, №2, статья 107), газета "Азербайджан" (6 сентября 1996 года, №172);

Закон Азербайджанской Республики «О постоянных комиссиях Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» от 10 июля 1998 года №№ 521-ПГ // "Сборник законодательства Азербайджанской Республики" от 30 сентября 1998 года №9, ст.565.

Армения

Конституция Республики Армения (принята на референдуме 27 ноября 2005 года) // Официальные ведомости Республики Армения 2005.12.05/ Спец. выпуск ст. 1426;

Закон Республики Армения «Регламент Национального Собрания Республики Армения» от 21 марта 2002 года № ЗР-308 // Официальные ведомости Республики Армения 2002.04.12/12(187) ст.230;

Закон Республики Армения «О правовых актах» от 29 апреля 2002 года № ЗР-320 // Официальные ведомости Республики Армения 2002.05.21/15(190) ст.344.

Беларусь

Конституция Республики Беларусь (Принята на республиканском референдуме 15 марта 1994 г., с изм. внесенными по результатам республиканских референдумов от 24 ноября 1996 года и от 17 октября 2004 года) // "Звезда" от 27 ноября 1996 г.;

Закон Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. №196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» // Газета "Звезда" от 10 ноября 1998 г., № 219; Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998 г., № 35, ст.516;

Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года №361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 2000 г., № 5, ст.40, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., № 7, 2/136;

Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 года №370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь» // Газета "Звезда" от 31 июля 2008 г., № 141; Газета "Звезда" от 1 августа 2008 г., № 142; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., № 172, 2/1467, 18 июля 2008 г.;

Декрет Президента Республики Беларусь от 10.12.1998 N 22 "Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу

правовых актов Республики Беларусь" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 23 февраля 2001 г. N 1/2404;

Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь»;

Указ Президента Республики Беларусь от 4 марта 1998 г. № 99 «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь»;

Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь»;

Указ Президента Республики Беларусь от 24 июля 1998 г. № 376 «О создании компьютерного банка данных проектов законов Республики Беларусь».

Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года №359;

Указ Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права»;

Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь / принят постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 9 октября 2008 года № 1033-ПЗ/IX;

Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь / принят постановлением Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 19 декабря 2008 г. № 57-СР4/І.

Казахстан

Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.) // «Казахстанская правда» от 8 сентября 1995 г.; Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217;

Конституционный закон от 16.10.1995 "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов" // ВВС, 1995 г., N 21, ст. 124, Казахстанская правда от 18.10.1995 г.;

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона «О республиканском референдуме» от 2 ноября 1995г. // Казахстанская правда. 1995г. 4 ноября.

Закон Республики Казахстан от 07.05.1997 N 101-1 "О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан" // "Ведомости Парламента", 1997 г., N 9, ст. 94, "Казахстанская правда" от 14.05.1997 г.;

Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 N 213-І "О нормативных правовых актах" // Казахстанская правда от 28.03.1998 г., Ведомости Парламента, 1998 г., №2, ст. 25;

Регламент Парламента Республики Казахстан (Принят на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 мая 1996 года) // Ведомости Парламента Казахстана. 1996. № 6-7. Ст. 227;

Регламент Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года;

Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 г. с изменениями и дополнениями от 15 ноября 1996 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 3. Ст. 216; № 18. Ст. 362;

Указ Президента Республики Казахстан «Об актах Президента Республики Казахстан» от 26.10.1994г., № 1951 // САПП Республики Казахстан, 1994 № 44. Ст. 469.

Кыргызстан

Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года) // "Эркин-Тоо" от 6 июля 2010 года №61; "Слово Кыргызстана" от 8 июля 2010 года №49;

Закон Кыргызской Республики «Об официальном языке Кыргызской Республики» от 29 мая 2000 года № 52 // «Эркин-Тоо от 31 мая 2000 года №44, «Нормативные акты Кыргызской Республики» №40, октябрь 2006 год;

Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 года N 3 // "Эркин-Тоо" от 18 января 2005 года №4-5;

Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года №241 "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики"// "Эркин-Тоо" от 7 августа 2009 года №68-69;

Указ Президента Кыргызской Республики от 5 февраля 2007 года УП №24 "Об утверждении положения о порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений";

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2009 года №743 "О порядке ведения государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики";

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 февраля 2010 года №117 "Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов Кыргызской Республики".

Молдова

Конституция Молдовы (принята Парламентом Молдовы 29 июля 1994 года) // Мониторул Официал ал Р.Молдова N 1 от 12.08.1994;

Закон Республики Молдова от 7 апреля 1994 года N39-XIII "О статусе депутата Парламента" // Монитор N4 от 30.04.1994 года, Monitorul Oficial N 57-58 от 18 мая 2000 года, Monitorul Oficial N 59-61 от 15 апреля 2005 года;

Закон Республики Молдова от 23 декабря 1994 года N344-XIII "Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-ери)" // Мониторул Официал ал Р.Молдова N3-4 от 14.01.1995 года;

Закон Республики Молдова от 2 апреля 1996 года N797-XIII "О принятии Регламента Парламента" // Мониторул Официал ал Р.Молдова N81-82 от 19.12.1996 г.; Monitorul Oficial N59-62 от 25.05.2000 г. ст.399;

Закон Республики Молдова от 19 июля 2001 года N387-XV "О народной инициативе пересмотра Конституции" // Мониторул Официал ал Р.Молдова N97-99 от 17.08.2001 года;

Закон Республики Молдова от 27 декабря 2001 года №780-XV "О законодательных актах" // Мониторул Официал ал Р.Молдова N36-38 от 14.03.2002 года;

Закон Республики Молдова от 18 июля 2003 года №317-XV "О нормативных актах правительства и других органов центрального и местного публичного управления" // Мониторул Официал ал Р.Молдова N 208-210 от 03.10.2003 г.

Польша

Конституция Польши (принята на референдуме 2 апреля 1997 г.) // Dziennik Ustaw 78, poz. 483;

Закон о международных договорах от 14 апреля 2000 г. // Dziennik Ustaw. 00.39.443;

Регламент Рады Министров/ утвержден Постановлением Рады Министров от 19 марта 2002 года №49 // Monitor Polski. 02.12.221 (в редакции Постановления Рады Министров от 1 февраля 2010 года // Monitor Polski. 2010.5.47);

Правила законодательной техники /утверждены Распоряжением Председателя Рады Министров // Dziennik Ustaw. 02.100.908;

Регламент Сейма/ утвержден Постановлением Сейма от 30 июля 1992 года // Monitor Polski. 09.5.47 j.t.;

Регламент Сената / утвержден Постановлением Сената от 23 сентября 1990 года // Monitor Polski. 02.54.741 j.t.

Соединенное Королевство

The Standing Orders of the House of Lords relating to Public Business // <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldstords/147/147.pdf>;

The Standing Orders of the House of Lords relating to Private Business // <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldstords/ldprords.htm>;

The Standing Orders of the House of Commons. Public Business // <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmstords/2/2.pdf>;

The Standing Orders of the House of Commons Privet Business // <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmstords/441.pdf>.

Таджикистан

Конституция Республики Таджикистан. Принята на референдуме 6 ноября 1994 г.;

Конституционный закон Республики Таджикистан от 19 апреля 2000 года № 1 «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»⁷²;

Конституционный закон Республики Таджикистан от 6 августа 2001 года №43 «О правовом статусе члена Маджлиси милли депутата Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан»;

Закон Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 года №54 «О нормативных правовых актах»;

Постановление Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 10 ноября 2000 года №121 «О принятии Регламента Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан»;

Постановление Маджлис Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 7 ноября 2001 года №437 «О Регламенте Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан».

Туркменистан

Конституция Туркменистана от 18 махтумкули (мая) 1992 года №691-ХП (в редакции от 26 сентября 2008 года) // Ведомости Меджлиса Туркменистана, 1992 год, №5, ст.30;

⁷² В соответствии со статьей 58 Конституции Меджлиси Оли – парламент Республики Таджикистан, состоящий из двух палат: Меджлиси намояндагон («нижняя палата» или палата депутатов) и Меджлиси милли («верхняя палата», формирующаяся из представителей региональных собраний народных депутатов, назначенцев Президента и бывших Президентов, заседающих там, по своему желанию, пожизненно)

Закон Туркменистана «О статусе депутата Меджлиса Туркменистана» от 16 марта 1995 года №34-I // Ведомости Меджлиса Туркменистана 1995 г., №1, ст.2;

Закон Туркменистана «О нормативных правовых актах» от 7 декабря 2005 года №31-III // Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2005 г., №3, 4, ст.30;

Закон Туркменистана «О Меджлисе Туркменистана» от 9 января 2009 года №15-IV // Ведомости Меджлиса Туркменистана, №1, 2009 год;

Закон Туркменской Советской Социалистической Республики от 24 мая 1990 года №202-XII "О языке" // Ведомости Верховного Совета Туркменской ССР, №10, 1990;

Постановление Меджлиса Туркменистана от 9 января 2009 года №16-IV "Об утверждении Регламента Меджлиса Туркменистана".

Узбекистан

Конституция Республики Узбекистан (принята 8 декабря 1992 года на одиннадцатой сессии Верховного совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва) (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Республики Узбекистан от 24 апреля 2003 года, 25 декабря 2008 года и 18 апреля 2011 г.⁷³) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1994 г., № 1, ст. 5; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 3-4, ст. 27; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 152; 2008 г., № 52, ст. 510;

Конституционный Закон Республики Узбекистан «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти» от 4 апреля 2002 г. № 350-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 4-5, ст. 60; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008 г., № 52, ст. 510;

Конституционный Закон Республики «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 12 декабря 2002 г. № 432-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 213, 2003 г., № 5, ст. 67;

⁷³ На момент написания текста настоящей работы не опубликованы

Конституционный Закон Республики Узбекистан «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 12 декабря 2002 г. № 434-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 215; 2003 г., № 5, ст. 67; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; 2008 г., № 52, ст. 510;

Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года «О референдуме Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1992 г., № 1, ст. 37;

Закон Республики Узбекистан «О нормативных правовых актах» от 14 декабря 2000 г. № 160-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2001 г., № 1-2, ст. 8; 2004 г., № 1-2, ст. 18; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2004 г., № 51, ст. 514;

Закон Республики Узбекистан «О всенародном обсуждении проектов законов» от 14 декабря 2000 г. № 166-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2001 г., № 1-2, ст. 14; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2004 г., № 51, ст. 5;

Закон Республики Узбекистан «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 29 августа 2003 г. № 522-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст.136; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; № 29-30, ст. 298; 2008 г., № 52, ст. 510; 2009 г., №15, ст. 179;

Закон Республики Узбекистан «О Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 29 августа 2003 г. № 523-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст. 137; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; 2009 г., № 15, ст. 179;

Закон Республики Узбекистан «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 2 декабря 2004 г. № 704-II // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 г., № 3-4, ст. 18; 2008 г., № 52, ст. 510;

Закон Республики Узбекистан «О Порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 11 октября 2006 г. № ЗРУ-60 // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2006 г., № 41, ст. 406;

Постановление Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан «О методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов» от 27 июня 2005 года № 73-I // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2005 г., № 6, ст. 222.

Украина

Конституция Украины (с изменениями, внесенными в соответствии с Законом № 2952-VI от 01.02.2011) // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1996, № 30, ст. 141;

Закон Украины от 17 ноября 1992 года № 2790-XII «О статусе народного депутата Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1993, № 3, ст. 17 / Вводится в действие Постановлением ВР Украины № 2810-XII от 21.11.92, ВВР Украины, 1993, № 3, ст. 18;

Закон Украины 4 апреля 1995 года № 116/95-ВР «О комитетах Верховной Рады Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1995, № 19, ст.134 / Вводится в действие Постановлением ВР № 117/95-ВР от 04.04.1995, ВВР Украины, 1995, № 19, ст.135;

Закон Украины от 10 февраля 2010 года N 1861-VI «О Регламенте Верховной Рады Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133;

Розпорядження Голови Верховної Ради України N 428 от 22 травня 2006 року «Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України».

Федеративная Республика Германия

Основной закон Федеративной Республики Германия (принята Парламентским Советом 8 мая 1949 года) // Вестник федеральных законов, ч. III, № 100-1 (<http://www.humanities.edu.ru/db/msg/6483>);

Rules of procedure of the German Bundestag // <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>;

Rules of procedure of the German Bundesrat;

Rules of procedure of the German Federal Government.

Франция

Конституция Франции (принята 4.10.1958 года) (Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. М.: Издательская группа ИНФРА – М: НОРМА, 2002. — С. 665.);

Rules of procedure of the National Assembly // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>;

Règlement du Sénat - Instruction générale du Bureau du Sénat // <http://intranet.senat.fr/reglement/reglement.html>.

Региональные правовые акты (Вологодская область)

Регламент Законодательного Собрания Вологодской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 19.10.1999 года № 536) (документ опубликован не был)

Материалы судебной практики (Российская Федерация)

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 №2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава(основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. ст. 409;

Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом" // Собрание законодательства РФ", 1996, № 19, ст. 2320;

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 52. Ст. 6447.

Материалы МПА СНГ

Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-16 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // *Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств*. 2004. N 33. С. 261 - 271.

СПИСОК ДОКТРИНАЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие. – М.:Юристъ, 2005.

Богдановская И.Ю. Делегированное законодательство в странах "общего права": сравнительно-правовые аспекты // СПС «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛЮС»

Бродский М.Н., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. – Спб.:Издательство Санкт-Петербургского университета, – 2000.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности. 2004-2007. Справочник /Под общей ред. Б.В.Грызлова. – М.: Издание Государственной Думы, 2008.

Дорофеева Л.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Новгородской области) // «Государственная власть и местное самоуправление», 2007, №1.

Жирнов А.В. Институт лоббизма и перспективы его правового регулирования в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7

Законодательная техника // Законодательство Республики Армения. / Сайт ООО «СоюзПравИнформ» (http://www.am.spinform.ru/law_tech.html)

Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н. проф. *Р.Ф. Васильев* – М.: Юриспруденция, 2000.

Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В.Кабышев (пер. с англ.). М.: «Формула права», 2006.

Законотворческий процесс в Республике Беларусь. Минск: Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. 2008.

Иностранное конституционное право / Под редакцией проф. *В.В.Маклакова*. - М.: Юристь, 1996.

Исаков В.Б. Законодательный кодекс Российской Федерации (макет) // Сборник материалов международного семинара «Подготовка и принятие законов в правовом государстве». М. 1998.

Кирякова И.Н. Предпосылки возникновения института делегированного законодательства в странах романо-германской правовой семьи // Российский юридический журнал. 2010. № 1.

Клайн Г., Цее В. Бундестаг. // Государственное право Германии. Т.1. М.:ИГПАН, 1994.

Ковалев О.И. Регламент Государственной Думы как нормативно-правовая основа деятельности парламента России. – М.:Издание Государственной Думы, 2006.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 4-е изд., обн., перераб. // Под ред. *Б.А. Страшуна*. М.:Норма. – 2005.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран /Под общ. ред. *М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина*. М., 2000.

Лукиянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

Лукиянова Е.А. Закон о законах: быть или не быть. (Опыт России и СНГ) // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств. С-Пб., 2010.

Марченко М.Н. Теория государства и права: учебно-методическое пособие. М., 2001 г. С. 409.

Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.:Белые альвы, 1996.

Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я.Хабриевой. – М.: Юристь, 2006.

Основы парламентского права: Научно-практическое пособие / Под ред. д.ю.н., проф. *Т.Я. Хабриевой* – М.: Издание Государственной Думы, 2006.

Парламентское право России: Учеб. пособие / Под. ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд. М., 2003.

Пиголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М.: Юридическая литература, 1976.

Подготовка и принятие законов в правовом государстве (материалы международного семинара) / Под ред. Г.Н.Селезнева, С.Н.Бабурина, А.И.Лукьянова и др. М.:Издание Государственной Думы. 1998

Потапенко С.В. Заметки по поводу несостоявшейся дискуссии о единстве судебной практики и правовой определенности. // Российская юстиция, №6, июнь 2006 г.

Рыбкин И.П. Государственная Дума: попытка пятая. (Очерк новейшей истории представительной власти в России). – М.:Международный гуманитарный фонд «Знание», 1994.

Тихомиров Ю.А. Теория закона. М. – 1982.

Толстых П.А. Экспертное заключение на проект Закона Республики Казахстан «О лоббировании» / Центр исследования правовой политики // http://www.lprc.kz/ru/index.php?option=com_content&task=view&id=184.

Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности / Г.А. Гаджимагомедов, Г.П.Ивлиев. – М.: Норма, 2008.

Шерипов Н.Т. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебное пособие. Бишкек.:2010

СПИСОК ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ ПАРЛАМЕНТОВ

Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

<http://duma.gov.ru>

Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

<http://council.gov.ru>

Сайт Милли Меджлиса Азербайджанской Республики (на русском языке)

[http://www.meclis.gov.az/?/ru/content/88;](http://www.meclis.gov.az/?/ru/content/88)

Сайт Национального Собрания Республики Армения (на русском языке)

[http://www.parliament.am/?lang=rus;](http://www.parliament.am/?lang=rus)

Сайт Палаты Представителей Нац. Собрания Республики Беларусь (на русском языке)

[http://www.house.gov.by;](http://www.house.gov.by)

Сайт Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь (на русском яз.)

[http://www.sovrep.gov.by;](http://www.sovrep.gov.by)

Сайт Парламента Республики Казахстан (на русском языке)

[http://www.parlam.kz/ru;](http://www.parlam.kz/ru)

Сайт Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (на русском языке)

[http://www.kenesh.kg;](http://www.kenesh.kg)

Сайт Парламента Молдовы (на молдавском языке)

[http://www.parlament.md;](http://www.parlament.md)

Сайт Сейма Польши (на польском языке)

<http://www.sejm.gov.pl/>

Сайт Сената Польши (на английском языке)

<http://www.senat.gov.pl/en/>

Сайт Парламента Соединенного Королевства (на английском языке)

<http://www.parliament.uk/>

Сайт Маджлиси намоёндагои Маджлиси Оли Республики Таджикистан (на русском яз.)

[http://parlament.tj/ru;](http://parlament.tj/ru)

Сайт Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан (на русском языке)

[http://www.majlisimillitj;](http://www.majlisimillitj)

Сайт органов государственной власти Туркменской Республики (на русском языке)

<http://www.turkmenistan.gov.tm>;

Сайт Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан (на русском яз.)

<http://www.parliament.gov.uz/ru>;

Сайт Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан (на русском языке)

<http://www.senat.gov.uz>;

Сайт Верховной Рады Украины (на русском языке)

<http://portal.rada.gov.ua/rada/control/ru/index>;

Сайт Бундестага Федеративной Республики Германия (на английском языке)

http://www.bundestag.de/htdocs_e/index.html;

Сайт Бундесрата Федеративной Республики Германия (на английском языке)

http://www.bundesrat.de/EN/Home/homepage__node.html?__nnn=true

Сайт Национального Собрания Франции (на английском языке)

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>

Сайт Сената Франции (на русском языке)

<http://www.senat.fr/lng/ru/index.html>

Люблю **книги**
ljubljuknigi.ru



yes
I want more books!

Покупайте Ваши книги быстро и без посредников он-лайн - в одном из самых быстрорастущих книжных он-лайн магазинов!
Мы используем экологически безопасную технологию "Печать-на-Заказ".

Покупайте Ваши книги на
www.ljubljuknigi.ru

Buy your books fast and straightforward online - at one of the world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at
www.ljubljuknigi.ru

OmniScriptum Marketing DEU GmbH
Heinrich-Böcking-Str. 6-8
D - 66121 Saarbrücken
Telefax: +49 681 93 81 567-9

info@omniscrptum.com
www.omniscrptum.com

OMNIScriptum



